

УДК 343.13

ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Б. Я. Гаврилов

Академия управления МВД России,
профессор кафедры управления органами расследования преступлений,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

Аннотация. Эффективность реализации уголовно-процессуального законодательства в деятельности правоохранительных органов рассматривается с позиции обеспечения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, реализацию которых призваны обеспечить такие институты и отдельные нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, как возбуждение уголовного дела, сроки расследования, предъявление обвинения, процессуальные правила производства дознания в сокращенной форме и отдельных следственных действий, в том числе на этапе проверки сообщения о преступлении, и ряд других.

Ключевые слова: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, возбуждение уголовного дела, предъявление обвинения, процессуальные сроки, протокольная форма расследования.

Annotation. The effectiveness of the implementation of criminal procedure legislation in the activities of law enforcement agencies is considered from the position of ensuring the rights and legitimate interests of participants in criminal proceedings, the implementation of which is designed to ensure such institutions and individual norms of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation as the initiation of criminal proceedings, the timing of the investigation, the indictment, procedural rules of inquiry in abbreviated form and individual investigative actions, including including at the stage of checking the crime report and a number of others.

Keywords: Criminal Procedure Code of the Russian Federation, initiation of a criminal case, indictment, procedural deadlines, protocol form of investigation.

Оценивая в целом эффективность действия на протяжении уже двух десятилетий российского уголовно-процессуального законодательства, автор отмечает, что принятие Уголовно-процессуального кодекса (далее — УПК) Российской Федерации сыграло значительную роль в построении в России правового государства, имеющего своей направленностью обеспечение правоохранительными органами прав и свобод человека и гражданина и реализацию тем самым основных установлений Конституции Российской Федерации. Одновременно говоря о конкретных направлениях совершенствования законодательства

в данной сфере деятельности государства, автор как правоприменитель, прошедший за 30 лет путь от следователя РОВД до заместителя начальника Следственного комитета при МВД России, и одновременно представляющий российскую науку, вынужден отметить, что УПК Российской Федерации не оправдал в полной мере ожиданий, связанных с его принятием, критически оценивая в той связи ряд его институтов, учитывая результаты сравнительно-правового анализа применения положений уголовно-процессуального закона органами предварительного следствия и дознания и прокурорами в своей надзорной деятельности, целью реализации которых является соблюдение законности и обеспечение качества расследования уголовных дел и их последующего судебного разбирательства.

Учитываются при этом и результаты проведенного в течение ряда лет после принятия УПК Российской Федерации его мониторинга, реализуя положения которого, а также в связи с потребностями правоприменительной практики и необходимостью реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации в Кодекс за 20 лет его действия были внесены изменения более чем 300 федеральными законами, за что особенно в первые годы, да и сегодня УПК Российской Федерации подвергается критике со стороны как ученых, так и правоприменителей, которую не всегда можно признать обоснованной, а в ряде случаев она носит характер чистого «критиканства». К изложенному дополнительно С. Б. Россинский отмечает, что отдельные изменения были направлены нередко на «гиперформализацию уголовно-процессуального права в стремлении узаконить (в узком смысле) более широкий круг применяемых в ходе предварительного расследования и судебного разбирательства правил поведения, чем требует здравый смысл, превращая УПК в некий административный регламент» [1, с. 42].

Так, Л. В. Головкин отмечает, что УПК Российской Федерации «не только не стабилизировал отечественный уголовный процесс постсоветского образца, но, скорее, его “размыл” и дестабилизировал. А само объяснение его “создателей” “эффекта размывания” неким “динамизмом”, присущим нашему времени, по его мнению, вряд ли может быть воспринято, поскольку оно далеко от истины, как далеки от нее и сами претензии на какой-то особый динамизм нашего времени» [2, с. 3–5], с чем, однако, согласиться не представляется возможным, хотя в ряде законодательных «новаций» действительно не было необходимости, фактически отражали видение возникающих проблем и их «сиюминутное» разрешение.

Однако наши оппоненты не учитывают то, что многие из внесенных в Кодекс изменений были обусловлены необходимостью приведения положений УПК Российской Федерации в соответствие с нормами Конституции

Российской Федерации (например, о заключении подозреваемого, обвиняемого под стражу, об ограничении иных конституционных прав участников уголовного судопроизводства и ряда иных), а также обусловлены необходимостью реализации постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации в части несоответствия отдельных норм УПК Российской Федерации положениям Конституции Российской Федерации, который за годы действия УПК Российской Федерации обращался к его нормам 97 раз¹, в том числе вынесено за этот период 31 постановление о признании Конституционным Судом Российской Федерации норм уголовно-процессуального закона не соответствующими положениям Конституции Российской Федерации, что побуждало законодателя вносить соответствующие изменения. Так, только по одной ст. 6.1 УПК Российской Федерации, регламентирующей понятие и порядок исчисления разумного срока уголовного судопроизводства, в связи с указанными решениями изменения на сегодня внесены шестью федеральными законами.

Одновременно следует указать, что часть изменений противоречила ряду основополагающих институтов принятого УПК, нося характер контрреформ, на что указывал и профессор В. П. Божьев [3, с. 9–11]. К числу таких негативных изменений автор относит, например, решения Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, согласно которым введено правило, не наследующее, кстати, до настоящего времени регламентации в нормах УПК Российской Федерации, об обязательном возбуждении самостоятельного уголовного дела при выявлении дополнительных эпизодов преступной деятельности и новых соучастников преступления и только после некоего расследования соединять с основным уголовным делом, что влечет необоснованные затраты труда следователей на вынесение дополнительных процессуальных документов, количество которых в целом по органам предварительного расследования составляют многие десятки тысяч. К таким же негативным моментам следует отнести установление иных, кроме перечисленных в Кодексе, оснований возвращения уголовного дела судом прокурору в порядке ст. 237 УПК Российской Федерации, расширительным толкованием судами и прокурорами понятия «перечень доказательств» в обвинительном заключении (акте), которые фактически без анализа правоприменительной практики законодателем были реализованы в УПК Российской Федерации.

¹ Например, об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарянца Андрея Эммануиловича на нарушение его конституционных прав статьями 241 и 242 Уголовного кодекса Российской Федерации, частью первой статьи 46, статьями 57, 80, частью первой статьи 108, статьями 171, 172 и 195 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2006 г. № 343-О [Электронный ресурс]. URL: <http://sudbiblioteka.ru/ks> (дата обращения: 07.09.2021).

Еще одна причина внесения в Кодекс значительного количества изменений обусловлена компромиссными решениями законодателя при подготовке и его принятии в 2001 г., а также в силу отказа от включения в УПК Российской Федерации ряда конкретных предложений автора и других ученых об изменении процессуальных правил начала расследования, включая отказ от института возбуждения уголовного дела и тем самым исключение из правоприменительной деятельности «отказных материалов», которые базируются как на нормах УПК Российской Федерации (ст. 24 и 148), так и на положениях ч. 2 ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации о малозначительности противоправного деяния, не представляющего общественной опасности, позволяющих следователю, дознавателю, органу дознания принимать незаконные и (или) необоснованные процессуальные решения об отказе в возбуждении уголовного дела (ежегодно за последнее десятилетие количество отмененных прокурорами таких решений ежегодно составляло от 1,2 до 2,8 млн). В период подготовки УПК Российской Федерации законодатель отказался и от введения в досудебное производство начальника подразделения дознания и начальника органа дознания (ст. 40.1 и 40.2 УПК Российской Федерации) и ряда других предложений, часть из которых сегодня реализована путем введения в УПК РФ указанных участников уголовного судопроизводства [4, С. 4–14].

Ведя речь о значительном количестве внесенных в действующий УПК Российской Федерации поправок, считаем также необходимым указать и на такое важное обстоятельство, как то, что абсолютное большинство изменений в Кодекс обуславливалось их востребованностью со стороны правоприменителя, например, в части расширения перечня следственных и иных процессуальных действий до возбуждения уголовного дела (ст. 144 УПК Российской Федерации), производства предварительного расследования в форме упрощенного дознания (глава 32¹ УПК Российской Федерации) и др.

Повышению эффективности реализации уголовно-процессуального закона в правоохранительной сфере деятельности государства способствовало принятие Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, которым следователи были фактически выведены из состава органов прокуратуры с последующим образованием самостоятельного Следственного комитета Российской Федерации, что повлекло за собой передачу от прокурора руководителю следственного органа полномочий по процессуальному руководству деятельностью следователями, отмену согласования с прокурором постановления следователя, дознавателя, органа дознания о возбуждении уголовного дела и ряд других, о чем нами высказывалось еще 20 лет назад. Как результат этих изменений произошло, по нашему мнению, усиление надзорной деятельности прокурора за качеством расследования.

Так, согласно статистическим данным ГИАЦ МВД России по форме «I-E» число оправданных судом лиц по направленным в суд следователями органов внутренних дел уголовным делам сократилось с 1 372 подсудимых в 2006 г. до 372 лиц в 2022 г., а по делам, расследованным следователями Следственного комитета Российской Федерации, их число за указанный период уменьшилось с 1885 до 665 подсудимых. Многократно сократилось за указанный период и число оправданных, содержащихся под стражей (с 524 до 71 лица по уголовным делам, расследованным следователями органов внутренних дел, и с 954 до 290 человек по делам следователей Следственного комитета). Следствием усиления прокурорского надзора автор рассматривает и многократное сокращение количества уголовных дел, возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237 УПК Российской Федерации (с 34 209 уголовных дел в 1999 г. или 4 % от направленных в суд до 4 695 дел или 1,2 % в 2022 г.) [5, с. 22–28].

Снижение эффективности реализации уголовно-процессуального законодательства в правоохранительной сфере деятельности органов предварительного расследования и органов дознания автор непосредственно связывает с сохранением в УПК Российской Федерации стадии возбуждения уголовного дела. Наличие данного института повлекло за собой снижение на треть (с 36 % в 1991 г. до 22 % в 2022 г.) удельного веса направленных в суд уголовных дел из числа возбужденных. А принятие ежегодно порядка 6–7 млн процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела влечет за собой нарушение права порядка 5 млн пострадавших на их доступ к правосудию и компенсацию причиненного преступлением ущерба (ст. 52 Конституции Российской Федерации) [6, с. 98–102].

Наша позиция находит свое подтверждение в статистических данных ГИАЦ МВД России, согласно которым за последние годы сократилось количество возбужденных уголовных дел (с 3,3 млн 2006 г. до 1,6 млн в 2022 г.) при значительном увеличении за этот период (с 4,5 млн до 6,0 млн) процессуальных решений следователя, дознавателя, органа дознания об отказе в возбуждении уголовного дела при увеличении (с 10,7 млн до 11,9 млн) уровня зарегистрированных сообщений о преступлениях [7, с. 74–78]. При этом за последнее десятилетие ежегодно прокурорами признаются незаконными и (или) необоснованными и отменяются от 1,2 млн до 2,8 млн указанных процессуальными решениями, что не только ограничивает реализацию положений ст. 52 Конституции Российской Федерации, но и негативно влияет на формирование доверия граждан к правоохранительным органам. Реагируя на указанную негативную ситуацию, в МВД России еще в 2012 г. были выработаны предложения о совершенствовании процессуальных правил начала предварительного расследования

преступлений, изложенные в п. 4.5 Дорожной карты дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации.

Требуют пересмотра и другие процессуальные институты, которые должны быть направлены на:

- Пересмотр положений ч. 1 ст. 162 УПК Российской Федерации о двухмесячном первоначальном сроке расследования уголовного дела, пришедшей в УПК Российской Федерации из положений ст. 119 УПК РСФСР 1922 г., несмотря на усложнение в десятки и даже сотни раз процесса его расследования. Подлежит исключению из УПК и в целом его ст. 162, предоставляющая следователю возможность продления срока предварительного следствия фактически без ограничения в пределах срока давности в силу ее противоречия норме — принципу (ст. 6.1 УПК Российской Федерации) о разумном сроке уголовного судопроизводства, который по уголовным делам, согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2016 г. № 11-П, не должен превышать четырех лет.

- Увеличение первоначального срока содержания обвиняемого под стражей (два месяца), в который, исходя из положений ч. 1 и ч. 1.1 ст. 221 УПК Российской Федерации, входят от 10 до 30 суток для утверждения прокурором обвинительного заключения по поступившему к нему уголовному делу (вместо 5 суток по УПК Российской Федерации в редакции 2001 г.) и еще 14 суток для принятия судом (судьей) соответствующего решения в порядке ч. 1 ст. 227 УПК Российской Федерации. Наше предложение основывается на опыте государств, где нормы уголовно-процессуального закона устанавливают порядок избрания судом меры пресечения в виде содержания под стражей на срок от 120 до 180 дней, а по УПК Италии первоначальный срок ареста — до 6 месяцев с возможностью его сокращения судом по обращению прокурора или стороны защиты.

- Замену дознания в сокращенной форме, которое как по срокам расследования, так и по объему собираемых доказательств не различается с дознанием в общем порядке и даже предусматривает дополнительно вынесение двух процессуальных документов, на протокольную форму предварительного расследования, производимого в течение 48 часов, которая не должна предусматривать процедуру возбуждения уголовного дела, а также должна ограничить перечень обязательных следственных действий и предусматривать обязательное задержание такого лица на срок до 48 часов, в течение которых расследование должно быть завершено. При поступлении уголовного дела в суд срок задержания продлевается до 72 часов, необходимых для осуществления судебного разбирательства.

- Исключение института предъявления обвинения за исключением этапа окончания расследования, что автором неоднократно излагалось в своих публикациях.

Реализации данных предложений препятствует, с одной стороны, устоявшийся в нашем сознании стереотип незыблемости названных выше процессуальных институтов, а с другой, — догматизм нашего мышления и нежелание в этой связи посмотреть на современное состояние уголовно-процессуального законодательства в странах как дальнего, так и ближнего зарубежья.

1. Россинский С. Б. УПК Российской Федерации: возрождение «высокого» предназначения уголовно-процессуальной формы или «памятка» для безграмотных правоприменителей // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. 2021. № 6. С. 42. [Вернуться к статье](#)

2. Головкин Л. В. УПК Российской Федерации 2001 года как кодификация: «эффект кристаллизации» или «эффект размывания»? // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 6. С. 3–5. [Вернуться к статье](#)

3. Божьев В. П. «Тихая революция» Конституционного суда в уголовном процессе Российской Федерации // Рос. юстиция. 2000. № 10. С. 9–11. [Вернуться к статье](#)

4. Гаврилов Б. Я. 20 лет российскому уголовно-процессуальному закону: соответствует ли он научным воззрениям и требованиям правоприменителя // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. 2021. № 6. С. 4–14. [Вернуться к статье](#)

5. Гаврилов Б. Я. Идеология формирования современного досудебного производства // Тр. Акад. управления МВД России. 2018. № 1. С. 22–28. [Вернуться к статье](#)

6. Гаврилов Б. Я. Отвечает ли современное досудебное производство реалиям борьбы с преступностью? // Академическая мысль. 2019. № 3 (8). С. 98–102. [Вернуться к статье](#)

7. Божьев В. П., Гаврилов Б. Я. Соответствует ли отказ в возбуждении уголовного дела идеологии современной уголовно-правовой политики России // Вестн. С.-Петерб. ун-та МВД России. 2018. № 2 (78). С. 74–78. [Вернуться к статье](#)